

Biblioteca de Economia — nº 1

FEBIL
Rosa Maria

p7E-92

TEXTO 8

XEROPIADORA 2

ORIGINAL

PASTA

40A

10 FLS

FRANCISCO DE OLIVEIRA

Cap III

Padrões de Acumulação,
Oligopolios e Estado
no Brasil (1950-1970)

A

ECONOMIA
DA
DEPENDÊNCIA IMPERFEITA

2ª edição

Direitos adquiridos por

EDIÇÕES GRAAL

Rua São Salvador, 33 — Laranjeiras — ZC 01

20.000 — Rio de Janeiro, RJ — Brasil

© Copyright by Francisco de Oliveira

Impresso no Brasil / Printed in Brazil

1977



CAPÍTULO 3

Padrões de acumulação, oligopólios e Estado no Brasil (1950-1976)*

1. Os cinquenta anos em cinco: a "restauração" Kubitschek

Sem sombra de dúvida, o perfil da economia brasileira hoje não apenas não pode ser entendido senão tomando-se como referência básica a segunda metade dos anos cinquenta, como os problemas que emergem hoje na primeira linha da pauta do futuro comportamento da economia nacional são, rigorosamente, os sinais do esgotamento do padrão de acumulação ali iniciado ou ampliado, se se quer relativizar a questão. Não se trata de uma leitura linear da história econômica do País, desde que, sequencialmente, uma etapa se sucede a outra;

* O eixo que se privilegia neste trabalho é o de entender-se a expansão recente do capitalismo no Brasil do ponto de vista das articulações interdepartamentais e das necessidades e das formas de financiamento que aquelas impõem; não se discutirá, propriamente, a questão de onde e como se forma o valor: claro está que, no período sob estudo, é inquestionável que a geração do valor se dá pelo predomínio do mundo das mercadorias, isto é, trata-se de um modo de produção capitalista, e sua forma predominante é a extração de mais-valia. Não se desconhece, nem se descarta o fato de que, em largas porções do espaço nacional-capitalista que é o Brasil, principalmente no campo, não apenas predominam, mas se reproduzem, formas de geração do valor que, se bem se dêem pelas mercadorias, não são, ainda, expressões concretas da mais-valia. Este trabalho beneficiou-se, de forma extraordinária, de pesquisas e sugestões emanadas de outros trabalhos conduzidos por Maria Angélica Trávão, Guido Mantega e Maria Moraes, e das discussões realizadas com nossos colegas do CEBRAP.

trata-se de entender o que foi o referido padrão de acumulação cujas bases foram assentadas pelo chamado "Plano de Metas" do Governo Juscelino Kubitschek.

Na primeira metade dos anos cinquenta, que corresponde quase inteiramente à presidência Vargas, o padrão de acumulação intentado para a economia brasileira fundava-se numa prévia expansão do setor produtor de bens de produção, que poderia — atente-se para o condicional — fundar as bases para uma expansão industrial mais equilibrada entre os três departamentos básicos: o produtor de bens de produção, o produtor de bens de consumo não duráveis, e o produtor de bens de consumo duráveis.¹ É deste ponto de vista que se entende o bloco de atividades produtivas, que se materializaram sob a forma de empreendimentos estatais, consubstanciados na criação da PETROBRÁS, na entrada em operação da Companhia Siderúrgica Nacional, na tentativa de pôr em funcionamento a Companhia Nacional de Alcalis, na já modesta performance da Companhia Vale do Rio Doce e no projeto da ELETROBRÁS, enviado ao Congresso Nacional e apenas aprovado dez anos após. Este conjunto de atividades produtivas, com exceção da ELETROBRÁS, na verdade foi formulado como projeto ainda nos anos da ditadura Vargas, com a ressalva de que o projeto da PETROBRÁS finalmente aprovado pelo Congresso Nacional em

¹ Esta divisão em três departamentos funda-se nos esquemas da reprodução ampliada de Marx, onde a reprodução é estudada a partir das relações entre dois departamentos, o produtor de bens de produção e o produtor de bens de consumo. Ver *El Capital*, vol. II, Sección Tercera, "La reproducción y circulación del capital social en conjunto", caps. XX e XXI. Traducción de Wenceslao Roces. Fondo de Cultura Económica, México, Octava reimpresión, 1973. Michal Kalecki, em sua *Teoria da dinâmica econômica — ensaio sobre as mudanças cíclicas e a longo prazo da economia capitalista*, parte II, "A determinação dos lucros e da renda nacional", amplia o esquema de Marx para introduzir um departamento produtor de bens de consumo para os capitalistas, que corresponde, no caso que estamos tratando, ao departamento produtor de bens de consumo duráveis, *grosso modo*. Adotaremos, aqui, a seguinte divisão: Departamento I, produtor de bens de capital ou, em sentido lato, de bens de produção, pois inclui os chamados bens intermediários, que são também capital constante; Departamento II, produtor de bens de consumo para os trabalhadores, que estamos chamando de bens de consumo não duráveis; e Departamento III, produtor de bens de consumo para os capitalistas, que estamos chamando de bens de consumo duráveis.

1953 diferia, em muitos aspectos, de suas anteriores formulações.

Esse padrão de acumulação intentado e parcialmente realizado não surgiu do nada. Não surgiu de “conspirações assessoriais”, e nem sequer de uma ideologia nacionalista exacerbada: hoje, é fato conhecido que a ditadura Vargas propôs ao capital norte-americano a implantação do que viria a ser a Companhia Siderúrgica Nacional; e, se a forma da tomada de decisões prévias revestiu-se de sigilo, nascendo ou passando por instâncias das próprias Forças Armadas — o caso da luta do Gen. Horta Barbosa no Estado-Maior do Exército pela criação do monopólio estatal do petróleo —, isto se deveu muito mais ao caráter ditatorial do regime do Estado Novo do que a uma suposta casta burocrata que fazia as vezes de “consciência” da burguesia nacional. Em verdade, o surgimento dos projetos, que depois se materializariam sob a forma de empreendimentos produtivos do Estado, obedece a uma dupla determinação: de um lado, conforme o demonstraram Villela e Suzigan,³ a ruptura entre a economia nacional e o capitalismo internacional deflagrada pela Grande Recessão abriu o espaço econômico por onde se afirmou a expansão industrial, cortado durante toda a República Velha pela hegemonia do café. Ao contrário das economias capitalistas industrialmente maduras, onde a recessão deu-se exatamente nos setores industriais, a indústria nacional entre 1933 e 1938 experimentou taxas de crescimento real da ordem de 11% ao ano, o que, sob severas condições de crise cambial e logo após pela eclosão da Segunda Grande Guerra, cortava-lhe a possibilidade de abaste-

² A interpretação do caráter de “conspiração assessorial” que transformou segmentos da burocracia estatal em novos “iluministas” é muito difundida; o próprio Rômulo de Almeida, que foi membro da Assessoria Econômica de Vargas, assim definiu vez por outra a gênese dos principais projetos de empreendimentos estatais. Mas quem levou mais longe essa interpretação, tentando teorizá-la, foi Luciano Martins, em sua *Politique et développement économique: structure de pouvoir et système de décisions au Brésil, 1930-1964* (Paris, 1973), onde, apesar do excelente esforço de reconstrução do processo de tomada de decisões, apela para o fetiche da burocracia como portadora da consciência da burguesia nacional.

³ Ver Annibal V. Villela e Wilson Suzigan, *Política do governo e crescimento da economia brasileira, 1889-1945*. IPEA, 1973.

cer-se, para sua expansão, no exterior, de bens de capital e de bens de produção. Assim, é essa expansão — e a contradição a que vai dar lugar, tendo em vista o estado das forças produtivas dos países imperialistas sob a recessão e em seguida submetidos à economia da guerra — que determina a expansão do setor de bens de capital e a própria implementação dos projetos estatais de base, sem o que a reprodução do capital industrial não seria factível.

O financiamento da acumulação de capital naquela fase sustentava-se, basicamente, em três pontos: em primeiro lugar, na manutenção da política cambial e de sua filha primogênita que era a política do confisco cambial, tentando-se utilizar o mecanismo da transferência de excedentes do setor agroexportador para o setor industrial; em segundo lugar, na nacionalização dos setores básicos do Departamento I, mais propriamente nos setores produtores de bens intermediários: essa nacionalização realizava o processo do financiamento interno no Departamento I, enquanto a política cambial realizava o processo do financiamento interno e externo nos dois Departamentos. Era claramente posto de lado o recurso tanto ao endividamento externo quanto ao capital estrangeiro de investimento.⁴ O terceiro ponto de sustentação do padrão de acumulação residia numa contenção relativa do salário real dos trabalhadores, atenuada pela função que se assinalava às empresas do Estado: produzir certos bens e, sobretudo, serviços abaixo do custo, transferindo em parte, por essa forma, poder de compra aos assalariados.⁵ Embora não formulada teoricamente nesses termos,

⁴ Entre 1950 e 1955 houve, em realidade, um crescimento da dívida externa, basicamente decorrente da captação de empréstimos compensatórios tendentes a equilibrar o saldo negativo da conta de transações correntes. O próprio caráter errático desta captação, entretanto, bem como o fato de o déficit de transações correntes ter resultado dos sucessivos saldos negativos da conta de serviços (exceto em 1952, quando a balança comercial também se mostrou deficitária), indicam que o endividamento externo não se constituiu em fonte de financiamento para a acumulação de capital. Quanto ao investimento provado direto, sua expressividade é reduzida demais para que se possa sequer cogitar de uma participação significativa na acumulação de capital. (V. Quadro I, p. 81.)

⁵ E de se supor que em 1951 a produtividade do trabalho tenha crescido a uma taxa superior à dos salários médios na indústria. Entre janeiro de 1952 e junho de 1954, é provável que se tenha verificado uma

a estratégia da expansão industrial fundava-se na premissa de que a acumulação do setor privado da economia seria potenciada pela transferência de parte do excedente via preços subsidiados dos bens e serviços produzidos pelas empresas estatais, propiciada pelo próprio aumento da produtividade do trabalho no setor produtor de bens de produção, o que implicava no virtual barateamento do capital constante do setor privado da indústria. Sob certos aspectos, essa estratégia de industrialização parece-se muito com o modelo de Dobb para a primeira fase da expansão da economia soviética; essa semelhança é apenas teórica, já que nunca esteve, nem na ideologia nem na prática dos grupos dominantes de então, qualquer veleidade socializante.

O padrão de acumulação sucintamente descrito encontrava não pequenos obstáculos para sua implementação. O primeiro deles se dava, evidentemente, no *front* externo: o financiamento externo somente era viável quando se expandiam as exportações agrícolas e/ou quando melhoravam os termos de intercâmbio; na ausência dessas duas condições, o financiamento externo do padrão de acumulação colocava-se como sério obstáculo.⁶

distribuição, na melhor das hipóteses, eqüitativa dos ganhos de produtividade entre salários e lucros. O reajuste de julho de 1954 transferiu, sem dúvida, parte maior dos ganhos de produtividade aos assalariados, tendência esta que se inverte por completo entre 1955 e 1962, quando o salário real médio na indústria de transformação cresceu 12,3%, enquanto a produtividade experimentou um crescimento de 72,8% (cf. Arthur Caudal, "A industrialização brasileira: diagnóstico e perspectivas", IPEA, 1969).

Mata e Bacha calcularam que, entre 1949 e 1958, a taxa de crescimento dos salários reais dos operários correspondeu a 79% da taxa de crescimento da produtividade, ao passo que os salários reais dos burocratas cresceram a uma taxa 2,1 vezes superior à produtividade. Considerando que o salário médio real dos operários cresceu 4,6% entre 1949 e 1954, contra 24,1% no subperíodo 1954-1958, é difícil descartar a hipótese de um processo de concentração da renda no próprio Governo Vargas. (Cf. Milton da Mata e Edmar L. Bacha, "Emprego e salários na indústria de transformação, 1949/1969", in *Pesquisa e planejamento econômico*, junho de 1973.)

⁶ No período presidencial de Vargas houve, no entanto, certa melhoria nos termos de intercâmbio, como consequência da política de reservas estratégicas motivada pela Guerra da Coreia, mas o *quantum* das exportações revelou-se de fraca elasticidade.

⁶ Por outro lado, uma das principais fontes de financiamento interno residia na apropriação, pela indústria, de excedentes gerados no setor exportador; a contradição, portanto, resulta do fato de que, ao mesmo tempo em que se fazia mister transferir parte do excedente da produção cafeeira para o setor industrial (estatal e privado), era necessário preservar a rentabilidade da empresa agroexportadora, já que era ela a única a proporcionar os meios de pagamento internacionais indispensáveis ao suprimento da oferta interna de bens de capital e insumos básicos. O imobilismo da taxa cambial aparece aí como a expressão, e a própria síntese desta contradição.⁷ Do ponto de vista do financiamento, poderia lançar mão de uma reforma fiscal que, do lado do setor privado da economia, captasse a fração do excedente necessário para financiar sua estratégia de acumulação, o que significaria apenas recuperar para o Estado uma fração dos aumentos de produtividade que eram transmitidos, gerados e apropriados

QUADRO I

Ingresso de capital estrangeiro e saldo da conta de transações correntes no Brasil (1950-1955)

(US\$ milhões)

Ingresso de capital estrangeiro		saldo da balança comercial	saldo da balança de serviços	saldo da conta de transações correntes	
Investimento privado direto	Capitais compensatórios				
1950	3	- 52	425	- 319	106
1951	- 4	291	67	- 535	- 468
1952	9	615	- 286	- 421	- 707
1953	22	- 16	423	- 392	31
1954	11	203	150	- 380	- 230
1955	43	- 17	320	- 344	- 24

⁷ Entre 1950 e 1953 a taxa do dólar permaneceu fixa em Cr\$ 18,72 e a taxa da libra esterlina em Cr\$ 55,42.

2

pelo setor privado, e que, na ausência de uma política fiscal progressiva, transformaram-se em poderosa fonte de acumulação de lucros não taxados. Mas o caráter político peculiar do pacto populista, no que diz respeito à aliança com as classes dominantes, imobilizava o Estado para realizar essa reforma fiscal, com o que o financiamento interno da acumulação de capital nas empresas estatais, segundo a estratégia proposta, se inviabilizava quase por completo. Por outro lado, o próprio pacto populista, já no que se refere à aliança com os assalariados, impediu a utilização da inflação como fonte de recursos, tal como iria se dar no período seguinte. Dessa forma, a contenção relativa do salário real aumentou apenas os lucros das empresas privadas, mas não se transformou, em toda sua potencialidade, em mecanismo da estratégia de acumulação assim definida. Mesmo a criação do Banco Nacional do Desenvolvimento era, no fundo, uma forma disfarçada da reforma fiscal impossibilitada pela aliança populista: repousando sobre a cobrança de um adicional ao imposto de renda, no fundo uma tentativa de captação dos lucros extraordinários que o setor privado realizava às expensas dos trabalhadores e das empresas estatais, o Banco, entretanto, teve que recorrer predominantemente aos recursos do Tesouro Federal e enveredar pela política do endividamento externo, até então recusada.

O padrão de acumulação descrito, que repousava essencialmente na prévia ampliação do setor produtor de bens de produção, não chegou a concretizar-se totalmente, como é historicamente óbvio. O período seguinte, que começa com a gestão Gudin no Ministério da Fazenda, é radicalmente distinto do ponto de vista do padrão de acumulação; e será o Plano de Metas que aprofundará a abertura iniciada na gestão Gudin, de tal forma e a tal ponto que esse padrão perdurará moldando a estrutura de reprodução do capital no País até a presente crise — que marca o fim desse ciclo peculiar de acumulação —, para talvez redirecioná-lo no sentido da ampliação do setor produtor de bens de produção. Há apenas uma ironia da História nisso tudo? Como o Governo Kubitschek, aparentemente montado sobre a mesma correlação de forças políti-

cas, pôde dar uma guinada tão radical que, a médio prazo, significaria não somente uma mudança no padrão de acumulação da economia, mas uma redefinição do papel do Estado e das relações deste com a sociedade civil, terminando por liquidar a própria correlação de forças políticas que era sua base? A resposta a essa questão, sem dúvida uma das mais complexas da recente história política do País, pode ser dada levando-se em consideração três ordens de fatores que, advirta-se, não esgotam o entendimento cabal da matéria. Em primeiro lugar, o padrão de acumulação perseguido na etapa imediatamente anterior, que só parcialmente havia sido implementado, gerou a formação de um excedente, em mãos do setor privado da economia, cujo grau de concentração, em termos da renda se se quiser, tinha aumentado sem sombra de dúvidas: salários reais praticamente constantes e aumentos da produtividade logrados no chamado setor produtivo estatal e transferidos ao setor privado, eis a fórmula da incipiente concentração. Essa concentração deu lugar a modificações no perfil da demanda, que não se materializava devido à inexistência de produção no País ou à carência de divisas, dirigidas estas para a formação interna de capital sobretudo. Em segundo lugar, a redefinição da divisão internacional do trabalho em curso acelerado após a liquidação da recuperação europeia pós-guerra transformava os termos da atuação do capital internacional em relação às chamadas economias periféricas ou dependentes: agora, a industrialização das economias dependentes entrava na divisão internacional do trabalho do mundo capitalista como uma nova forma de expansão desse sistema, elevando-se do antigo patamar de produtores de matérias-primas *versus* produtores de manufaturas para produtores de manufaturas de consumo *versus* produtores de manufaturas de bens de produção. Em terceiro lugar, mas segundo a expressão inglesa *last but not least*, a prática populista havia levado as classes populares a uma espécie de fetichização do Estado, de tal forma que a base popular da aliança conferia suficiente força para o prosseguimento da política que se poderia chamar de “nacionalismo de Estado”, mediante a qual as empresas estatais seguiriam no seu papel de poten-

ciador da acumulação privada sem questionamentos classistas partidos de baixo.

O padrão de acumulação de capital imposto no novo ciclo centrava-se, agora, numa expansão sem precedentes do chamado Departamento III da economia; em si mesma, a viabilidade dessa forma de expansão era, até certo ponto, previamente assegurada pela concentração de renda que se havia gestado no período anterior: era para a existência de uma demanda "reprimida" que apontava a análise da economia brasileira, realizada pelo Grupo Misto BNDE-CEPAL, em 1954, e que, sem sombra de dúvidas, constituiu-se na base do Plano de Metas; a esse respeito, para muitos analistas da história do período, parece como se o Plano de Metas fosse algo como "um raio num dia de céu azul", quando na verdade é no referido documento do Grupo Misto que se deve buscar sua *rationale*. De outro ponto de vista, a existência de um Departamento III numa economia como a brasileira, em que não apenas não se havia esgotado o amplo reservatório de mão-de-obra como o próprio processo de expansão estava ampliando-o — e onde, portanto, as condições de excedente estrutural de mão-de-obra, para falar em termos de Arthur Lewis, contribuíam para determinar uma tendência pelo menos constante para os salários reais —, indicava o já adiantado grau de concentração de renda e a ampliação de uma classe especial de trabalho improdutivo, cuja base de sustentação, além de ser o consumo de parte do excedente social produzido pelo setor privado, era dado também pela própria ampliação do papel do Estado na economia.

Um padrão de acumulação desse tipo tinha todas as condições de inviabilidade, se observadas as relações de proporcionalidade existentes entre o Departamento III em implantação e o Departamento I; de produção de bens de produção, naquele período. Historicamente, o Departamento I da economia nacional — como, de resto, de qualquer outra economia dependente — situa-se fora do circuito interno da acumulação: situa-se no interior das economias centrais e, nas economias dependentes, são as exportações sobretudo primárias que cumprem o papel de financiar as compras de bens de

produção. Esse tipo de relação, como é óbvio, *exporta também o estímulo* à produção de bens de produção. O período Vargas intentou internalizar parte do circuito da acumulação, criando o setor de produção de bens de produção intermediários, intento apenas esboçado e muito pouco parcialmente cumprido. Ora, o padrão de acumulação do novo período, resumido muito bem no slogan "Cinquenta anos em cinco", pretendia fundar de golpe o Departamento III. Nessas condições, para salvar as dificuldades antepostas pelas relações de proporcionalidade entre um Departamento I apenas parcialmente esboçado e quantitativamente insuficiente e um Departamento III cujas dimensões sobrepujavam a capacidade de produção interna daquele Departamento I, somente havia uma forma: restabelecer o tipo de relação centro-periferia, já descrito. Mas, esse restabelecimento encontrava novos obstáculos na relativa inelasticidade de crescimento das exportações primárias nacionais. A solução encontrada — que, diga-se de passagem, não corresponde nem de longe a imposições automáticas, mas revela claras opções de política — foi o recurso ao capital estrangeiro, sob a forma de investimento direto, de capital de risco. A famosa Instrução 113, da gestão Gudin, forneceu o modelo: investimentos diretos sem cobertura cambial, que foi utilizada à exaustão pelo Governo Kubitschek. Assim, entrou praticamente todo o capital destinado à indústria automobilística, construção naval e outros setores contemplados no Plano de Metas, com o que, para um curto período e nestas condições, solucionava-se o problema do financiamento externo da acumulação de capital.

Sob o aspecto do financiamento interno, a questão não apresentava graus de resolução tão simplificados, ou, melhor dizendo, possibilidades de resolução indolores, para usar um adjetivo. A própria implantação, de chofre, do Departamento III necessitava de um certo período de maturação durante o qual a inelasticidade das receitas fiscais do Estado revelar-se-ia crucial, isto é, o Estado não poderia, a curto prazo, captar parte do excedente que a produção do novo Departamento III propiciaria. Por outro lado, a implantação pelo menos parcial do anterior programa referente ao Departamento I assumia,

nestas condições, caráter de extremada urgência, sem o que a solução do problema do abastecimento de produtos tais como ferro e aço, petróleo, química básica requereria, de novo, o recurso às importações, numa etapa de difícil crescimento das exportações. Essa exigência, posta em simultaneidade com a ampliação do chamado capital social básico, isto é, infra-estrutura rodoviária e energia, levaria o Estado a utilizar no limite sua capacidade fiscal; ultrapassado esse ponto, o recurso à disposição pareceu ser, unicamente, o financiamento inflacionário, já que — ressalve-se — o Estado, sob a correlação de forças populistas, revelava-se incapaz de pôr em curso uma reforma fiscal que baseasse sua abrangência agora nas novas e ampliadas condições da produção industrial.

A política econômica do Governo apresentava-se constituída em três níveis: uma política cambial audaciosa ao revés, isto é, imobilista e liberal, em condições de extrema severidade das receitas cambiais. A própria Lei de Tarifas surgida no primeiro ano do período era, na prática, uma política de criação de mercados "cativos" para as indústrias em implantação, erguendo uma poderosa barreira protecionista que muito contribuiu para a oligopolização dos novos setores industriais, e muito menos um mecanismo auxiliar de encarecimento do preço das moedas estrangeiras. A política fiscal era extremamente conservadora, congelando praticamente a expansão das receitas do Estado, e, por fim, a política monetária e financeira era de insólita audácia, utilizando-se o mecanismo inflacionário até limites insuportáveis. Convém não subestimar a herança do período e a permanência do perfil deflagrado pelos anos subseqüentes, conformando o padrão básico de crescimento ou de expansão da economia nacional. Em primeiro lugar, o padrão de acumulação agora fundado no Departamento III teve como consequência imediata, dada a forma como se implantou, uma atrofia, relativa mas muito pronunciada, do Departamento I; voltou a residir nos países capitalistas centrais parte do Departamento I da economia nacional. *As consequências dessa inversão da tendência do período imediatamente anterior fazem-se sentir sobretudo atualmente. Essa inversão restaurou — daí o cognome de "Restauração"*

*Kubitschek — um padrão de relações centro-periferia num patamar mais alto da divisão internacional do trabalho do sistema capitalista, instaurando, por sua vez — e aqui constitui sua singularidade —, uma crise recorrente de Balanço de Pagamentos, que se expressa na contradição entre uma industrialização voltada para o mercado interno mas financiada ou controlada pelo capital estrangeiro e a insuficiência de geração de meios de pagamento internacionais para fazer voltar à circulação internacional de capitais a parte do excedente que pertence ao capital internacional. Em outras palavras, esse tipo de crise é radicalmente distinto da crise tradicional dos Balanços de Pagamentos das economias dependentes, pois o padrão agroexportador das fases anteriores gerava, ao produzir a mercadoria exportável, os meios de pagamento do capital internacional; as crises desse padrão eram, rigorosamente, crises da circulação internacional de mercadorias. Agora, sob o novo padrão, as crises são da circulação internacional do dinheiro-capital. Veja-se, sob esse aspecto, a funcionalidade dos mecanismos do Fundo Monetário Internacional para as crises tradicionais, em que os créditos *stand-by* esperavam apenas a regularização da circulação internacional de mercadorias para restaurar a solvabilidade das economias dependentes: agora, o Fundo Monetário Internacional é absolutamente incapaz de financiar a solução do novo tipo de crise, pois ela se aprofunda na mesma medida em que se expandem as produções internamente realizadas subordinadas à circulação internacional de capitais; as chamadas empresas multinacionais assumem, agora, o antigo papel do Fundo Monetário Internacional.*

Em segundo lugar, *et pour cause*, o evidente predomínio do Departamento III presidindo à articulação intersetorial torna irreversível o processo de controle oligopolístico, impondo, no que interessa a esse exame, um padrão de relações interdepartamentais no qual os aumentos de produtividade produzidos quase em qualquer setor da economia industrial são inevitavelmente transferidos aos setores-líderes e ao seu irmão siamês, o Departamento I das economias centrais. Tais são os casos que se dão ao nível dos demais ramos que compõem o conjunto de satélites dos ramos-líderes — como, por

exemplo, o ramo de autopeças dentro da indústria automobilística — e, ao nível do próprio Departamento I, nos ramos de produção de bens de produção intermediários, quase totalmente de propriedade estatal que, por força da desproporcionalidade implementada no momento da deflagração do novo ciclo de acumulação e recriada/ampliada no curso da própria expansão, transferem parte substantiva de suas compras para o exterior.⁸ Esse padrão de articulação, presidido oligopolisticamente pelo conjunto de empresas multinacionais, soma ao novo tipo de crise recorrente do Balanço de Pagamentos, já descrito, o antigo, que se expressa no incremento da importação de bens de produção, sejam intermediários — caso do aço e dos não ferrosos, por exemplo —, sejam bens de capital em sentido estrito — como, por exemplo, máquinas, equipamentos, geradores, turbinas; este constitui o caso clássico de desequilíbrio crônico do Balanço de Pagamentos, tratado por Furtado.⁹

Durante o período, a política de salários seguiu a mesma tônica anterior, provavelmente agravada em seus aspectos negativos sobre o poder aquisitivo dos salários, devido à mais baixa participação das forças políticas respaldadas pelos trabalhadores na composição do Governo: enquanto no período Vargas essa participação chegava até a própria Presidência da República, no período Kubitschek essa participação situava-se ao nível da Vice-Presidência, com influência apenas nominal sobre a política de salários, já que a *realpolitik* era traçada pelas autoridades fazendárias e pelo núcleo dos que controlavam os investimentos do Plano de Metas. Os salários reais cresceram a taxas insignificantes no período. Por outro lado, a produtividade do trabalho na economia em geral, e especialmente nos novos setores e ramos, experimentava avan-

⁸ A importação de bens de capital não representa, *strictu sensu*, transferência de produtividade dos ramos de produção de bens intermediários para o Departamento I das economias centrais. O importante, no caso, é que o padrão de relações interdepartamentais determina uma exportação de estímulos ao Departamento I das economias centrais, que implica na externalização do circuito da reprodução.

⁹ Celso Furtado, *Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina*, Rio de Janeiro, Ed. Civilização Brasileira, 1966.

ços inusitados, seja pelas novas condições tecnológicas implantadas, seja pela transferência dos aumentos de produtividade logrados pelas empresas estatais, com o que o diferencial produtividade/salários começou a ampliar-se consideravelmente, aumentando as margens de lucratividade dos novos setores e ramos e constituindo-se em poderosa fonte de acumulação potencial. A política monetária e financeira, reflexo em grande parte do conservadorismo da política fiscal, deu lugar a uma espiral inflacionária que não apenas contribuiu para erosionar poderosamente o poder aquisitivo dos salários, mas funcionou, pelo menos nos primeiros anos, como poderoso mecanismo adicional da acumulação, perdendo eficácia apenas nos últimos anos do período, quando os níveis de inflação começaram a impedir o cálculo econômico privado e, portanto, o signo monetário já não servia como meio de preservação e reposição do capital-dinheiro.

As características centrais do padrão de acumulação fundado numa predominância do Departamento III e, além disso, na forma com que foi financiada a acumulação de capital, contribuíram poderosamente para moldar uma das mais negativas faces da economia brasileira de nossos dias: a extremada concentração da renda, que deriva imediatamente da forma da concentração de capital que o padrão de acumulação propiciou. Sem dúvida, a estruturação oligopolística dos novos setores e ramos, de que os casos da indústria automobilística e construção naval são exemplos marcantes, já contribuiria, decisivamente, para os resultados posteriores. Essa oligopolização, potenciada por saltos na produtividade do trabalho, e em presença de salários reais constantes, quando não declinantes em alguns setores, e, ainda mais, alimentada pela transferência de produtividade do trabalho das empresas estatais, não poderia dar senão na característica antes assinalada; realmente, esperar o contrário é que teria sido milagroso. A simples existência de um Departamento III numa economia subdesenvolvida já é, em si mesma, sinal de concentração da renda; as dimensões do Departamento III na economia brasileira, cujo tamanho inicial foi recriadamente ampliado em parte pelos próprios resultados da concentração da renda que

criou um mercado altamente seletivo, indicam, mais que qualquer estudo de distribuição da renda, o grau extremadamente concentrado da riqueza na economia brasileira...

Vale a pena considerar ainda a radical transformação que no período se inicia quanto às funções e caráter do setor produtivo estatal na economia brasileira. A simples menção de que o projeto da Usiminas, por exemplo, se constituísse à base de uma associação entre o Estado e o capital japonês já é, por si mesma, indicativa da mudança: isto é, esperava-se para as empresas estatais performances lucrativas, sem o que o capital estrangeiro decerto não participaria. Essa transformação apenas será completamente explicitada e aprofundada no período pós-64, exatamente pela mudança na correlação de forças políticas que fundam o novo regime, mas ela está substancialmente anunciada na constituição da Usiminas; o projeto da Cosipa também se faz sob a mesma expectativa, numa associação entre o Estado e grupos privados paulistas, principalmente. Estes, por absoluta incapacidade de sustentar o processo de acumulação de uma usina daquele porte, terminam por transferir completamente para o Estado o controle do empreendimento.

A crise do fim do período, que por sua vez vai dar lugar à recessão que se lhe segue até o ano de 1967, é uma crise extremamente complexa. Em primeiro lugar, deve-se dizer que as presidências Quadros e Goulart na verdade foram prisioneiras da crise que começou a detonar no último ano da Presidência Kubitschek; a política econômica do Governo Quadros, se é que se pode situá-la nesse nível, seja pelo seu curtíssimo prazo, seja pelo caráter browniano de que se revestia, apenas consegue confundir ainda mais o quadro: sua chamada "verdade cambial" introduziu um elemento a mais no já perturbado clima, tornando extremamente erráticos os preços relativos entre os diversos setores da economia. O período Goulart intenta uma política econômica, consubstanciada mais na gestão fazendária Santhiago Dantas que no Plano Trienal de Furtado, cuja essência consistia na preparação e implementação de uma recessão atenuada, para corrigir as já elevadas pressões inflacionárias; esse caráter contraditório

da política econômica, de um lado, visando restabelecer as condições do cálculo econômico e, portanto, da continuidade do processo de acumulação de capital, e, de outro, não podendo penalizar as classes trabalhadoras de onde retirava seu apoio político, vai levar à falência toda a política econômica, e não apenas ela: também o regime democrático. Muito se tem dito sobre a similaridade do Plano Trienal de Furtado com o Plano de Ação do Governo Castello Branco, sob inspiração de Roberto Campos. Há, sem dúvida, algumas similaridades formais, o que não se poderia evitar, já que o campo teórico de ambos é praticamente o mesmo (o estruturalismo de Furtado não é suficiente para instrumentalizar seu plano de curto prazo); para além dessa similitude, coloca-se uma divergência fundamental, que se situa no campo do tratamento ao capital estrangeiro. Essa simples divergência seria suficiente para tornar os dois planos completamente antagônicos, se se pudesse especular sobre os resultados da aplicação do Plano Trienal.

No fim do período sob análise, vários fatores convergem para dar à mesma a dimensão que a história hoje registra. O uso indiscriminado de uma política monetária e financeira irresponsável — frise-se, basicamente deflagrada na Presidência Kubitschek — reduzirá drasticamente o poder aquisitivo dos salários, dando origem, como natural reação para restabelecer pelo menos parcialmente aquele poder, a uma intensa mobilização política, ao mesmo tempo que também já não servia aos propósitos anteriores, seja de financiar internamente a acumulação de capital, seja para succionar e transferir renda de uns grupos para outros, com o que perde também seu significado para as classes empresariais. Uma política fiscal conservadora, que não ampliava as receitas do Estado na mesma medida em que as modificações do aparelho produtivo já o permitiam, contraditoriamente com a ampliação dos gastos do Estado basicamente para criar a infra-estrutura adequada ao novo padrão de acumulação; uma política cambial e sobretudo de capitais estrangeiros extremamente liberal, que inicialmente contorna a escassez de divisas para financiar externamente a acumulação de capital através do expediente da Instrução 113,

mas cujo efeito retardado, já então presente, era o de criar uma massa de lucros buscando retornar à circulação internacional do capital-dinheiro, sem os meios de pagamento internacionais correspondentes: a Lei de Remessas de Lucros, do fim do período, era já uma tardia reação a essa política, encontrando agora o obstáculo dos capitais estrangeiros investidos no país, que desejavam uma política de retorno também liberal. A crise que se abre, cuja resolução se analisará em seguida, não é uma crise de realização da produção, embora para alguns ramos industriais, dependentes do consumo popular, isso também ocorresse; é uma crise já de concentração, e, em primeiro lugar, uma crise gerada pela contradição entre um padrão de acumulação fundado no Departamento III e as fracas bases internas do Departamento I, e, em última instância, uma crise de realização dos excedentes internos que não podem retornar à circulação internacional do dinheiro-capital; é, em suma, crise gerada pela enorme gravitação das empresas de capital estrangeiro.